



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

3 de junho de 2021 *

«Reenvio prejudicial — Trabalhadores migrantes — Segurança social — Legislação aplicável — Regulamento (CE) n.º 883/2004 — Artigo 12.º, n.º 1 — Destacamento — Trabalhadores temporários — Regulamento (CE) n.º 987/2009 — Artigo 14.º, n.º 2 — Certificado A 1 — Determinação do Estado-Membro em que o empregador exerce normalmente as suas atividades — Conceito de “atividades substanciais que não sejam atividades de mera gestão interna” — Inexistência de cedência de trabalhadores temporários no território do Estado-Membro em que o empregador se encontra estabelecido»

No processo C-784/19,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna, Bulgária), por Decisão de 4 de outubro de 2019, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de outubro de 2019, no processo

«TEAM POWER EUROPE» EOOD

contra

Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite — Varna,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente, J.-C. Bonichot, M. Vilaras, E. Regan (relator), M. Ilešič, L. Bay Larsen, N. Piçarra e A. Kumin, presidentes de secção, T. von Danwitz, C. Toader, M. Safjan, L. S. Rossi, I. Jarukaitis e N. Jääskinen, juízes,

advogado-geral: M. Campos Sánchez-Bordona,

secretário: M. Aleksejev, chefe de unidade,

vistos os autos e após a audiência de 13 de outubro de 2020,

considerando as observações apresentadas:

- em representação da «TEAM POWER EUROPE» EOOD, por M. K. Todorova, advokat, e por T. Höhn, Rechtsanwalt,

* Língua do processo: búlgaro.

- em representação do Governo búlgaro, por E. Petranova, T. Tsingileva e T. Mitova, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo belga, por L. Van den Broeck, S. Baeyens e B. De Pauw, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,
- em representação do Governo francês, por C. Mosser, A. Desjonquères e E. de Moustier, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo polaco, por A. Siwek-Ślusarek, D. Lutostańska e B. Majczyna, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo finlandês, por M. Pere, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por D. Martin e Y. G. Marinova, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de dezembro de 2020,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2009, L 284, p. 1).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a «TEAM POWER EUROPE» EOOD (a seguir «Team Power Europe»), uma sociedade de direito búlgaro com sede em Varna (Bulgária), ao direktor na Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite — Varna (Diretor da Direção Territorial da Agência Nacional de Cobrança de Impostos de Varna, Bulgária) (a seguir «Diretor») a propósito do indeferimento, por este, da emissão de um certificado que ateste que a legislação búlgara em matéria de segurança social é aplicável a um trabalhador temporário empregado por essa sociedade durante o período em que esse trabalhador é cedido a uma empresa utilizadora com sede na Alemanha.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento (CE) n.º 883/2004

- 3 O Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social (JO 2004, L 166, p. 1; retificação no JO 2004, L 200, p. 1), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012 (JO 2012, L 149, p. 4) (a seguir «Regulamento n.º 883/2004»), revogou, a partir de 1 de maio de 2010, o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de junho de 1971, relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados, aos trabalhadores não assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade, na sua versão alterada e atualizada pelo Regulamento (CE) n.º 118/97 do Conselho, de 2 de dezembro de 1996 (JO 1997, L 28, p. 1) (a seguir «Regulamento n.º 1408/71»).
- 4 Os considerandos 1 e 45 do Regulamento n.º 883/2004 têm a seguinte redação:
- «(1) As regras de coordenação dos sistemas nacionais de segurança social inscrevem-se no âmbito da livre circulação de pessoas e devem contribuir para a melhoria do seu nível de vida e das suas condições de emprego.
- [...]
- (45) Atendendo a que o objetivo da ação encarada, designadamente a adoção de medidas de coordenação a fim de garantir o exercício efetivo do direito à livre circulação de pessoas, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode, pois, devido à dimensão e aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançado ao nível comunitário, a Comunidade pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado. [...]»
- 5 O artigo 2.º deste regulamento, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação pessoal», que figura no título I do mesmo, por sua vez sob a epígrafe «Disposições gerais», prevê, no seu n.º 1:
- «O presente regulamento aplica-se aos nacionais de um Estado-Membro, aos apátridas e refugiados residentes num Estado-Membro que estejam ou tenham estado sujeitos à legislação de um ou mais Estados-Membros, bem como aos seus familiares e sobreviventes.»
- 6 O título II do referido regulamento, sob a epígrafe «Determinação da legislação aplicável», compreende os artigos 11.º a 16.º
- 7 Sob a epígrafe «Regras gerais», o seu artigo 11.º dispõe:
- «1. As pessoas a quem o presente regulamento se aplica apenas estão sujeitas à legislação de um Estado-Membro. Essa legislação é determinada em conformidade com o presente título.
- [...]

3. Sem prejuízo dos artigos 12.º a 16.º:

a) A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem ou por conta própria num Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado-Membro;

[...]»

8 O artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004, sob a epígrafe «Regras especiais», prevê, no seu n.º 1:

«A pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem num Estado-Membro ao serviço de um empregador que normalmente exerce as suas atividades nesse Estado-Membro, e que seja destacada por esse empregador para realizar um trabalho por conta deste noutro Estado-Membro, continua sujeita à legislação do primeiro Estado-Membro, desde que a duração previsível do referido trabalho não exceda 24 meses e que essa pessoa não seja enviada em substituição de outra pessoa destacada.»

9 Esta disposição substituiu o artigo 14.º, ponto 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, segundo o qual «[a] pessoa que exerça uma atividade assalariada no território de um Estado-Membro, ao serviço de uma empresa de que normalmente depende, e que seja destacada por esta empresa para o território de outro Estado-Membro a fim de aí efetuar um trabalho por conta desta última continua sujeita à legislação do primeiro Estado-Membro, desde que o período previsível desse trabalho não exceda doze meses e que não seja enviada em substituição de outra pessoa que tenha terminado o período do seu destacamento».

Regulamento n.º 987/2009

10 O título II do Regulamento n.º 987/2009, sob a epígrafe «Determinação da legislação aplicável», inclui os artigos 14.º a 21.º

11 O artigo 14.º deste regulamento, sob a epígrafe «Elementos de definição relativos aos artigos 12.º e 13.º do [Regulamento n.º 883/2004]», prevê, no seu n.º 2:

«Para efeitos de aplicação do n.º 1 do artigo 12.º do [Regulamento n.º 883/2004], a expressão “que exerce normalmente as suas atividades nesse local” refere-se a um empregador que execute geralmente atividades substanciais que não sejam atividades de mera gestão interna no território do Estado-Membro no qual se encontra estabelecido, tendo em conta todos os critérios que caracterizam as atividades levadas a efeito pela empresa em questão. Os critérios pertinentes devem ser adaptados às características específicas de cada empregador e à verdadeira natureza das atividades exercidas.»

12 O artigo 19.º do Regulamento n.º 987/2009, sob a epígrafe «Informação das pessoas interessadas e dos empregadores», dispõe, no seu n.º 2:

«A pedido da pessoa interessada ou do empregador, a instituição competente do Estado-Membro cuja legislação é aplicável por força do disposto no título II do [Regulamento n.º 883/2004] atesta que essa legislação é aplicável e indica, se for caso disso, até que data e em que condições.»

13 Esta atestação é feita através de um certificado dito «certificado A 1».

Diretiva 2008/104/CE

- 14 O artigo 3.º da Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário (JO 2008, L 327, p. 9), prevê, no seu n.º 1:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

- b) “Empresa de trabalho temporário”, a pessoa singular ou coletiva que, de acordo com a legislação nacional, celebra contratos de trabalho ou constitui relações de trabalho com trabalhadores temporários que são cedidos temporariamente a utilizadores a fim de trabalharem sob a autoridade e direção destes;
- c) “Trabalhador temporário”, trabalhador com um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho com uma empresa de trabalho temporário, tendo em vista a sua cedência temporária a um utilizador para trabalhar sob a autoridade e direção deste;

[...]»

Direito búlgaro

- 15 Nos termos do artigo 107p do Kodeks na truda (Código do Trabalho):

«(1) No contrato de trabalho celebrado com uma empresa de trabalho temporário, deverá estar estipulado que o trabalhador será destacado para uma empresa utilizadora, para aí trabalhar temporariamente sob a autoridade e direção dessa empresa utilizadora.

[...]

(7) As empresas de trabalho temporário exercem a sua atividade após o seu registo na Agentsia po zaetostta (Agência do Trabalho), de acordo com as condições e modalidades fixadas pela zakon za nasarchvane na zaetostta (Lei da Promoção do Emprego).»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 16 A Team Power Europe é uma empresa inscrita no Registo Comercial da República da Bulgária desde 22 de maio de 2017, cujo objeto social é o exercício de uma atividade de trabalho temporário e de intermediação na procura de emprego nesse Estado-Membro e noutros países.
- 17 Esta empresa está registada na Agência do Trabalho búlgara como empresa de trabalho temporário, em conformidade com a atestação emitida pelo Ministério do Trabalho e da Política Social, e dispõe de uma autorização oficial para a cedência de trabalhadores na Alemanha, ao abrigo de uma autorização emitida pela Agentur für Arbeit Düsseldorf (Agência para o Emprego de Dusseldórfia, Alemanha), que depende da Bundesagentur für Arbeit (Agência Federal para o Emprego, Alemanha).

- 18 Em 8 de outubro de 2018, a Team Power Europe celebrou com um cidadão búlgaro um contrato de trabalho nos termos do qual este foi cedido a uma empresa utilizadora com sede na Alemanha. A carta de missão datada do mesmo dia especificava que o interessado realizaria o seu trabalho sob a direção e o controlo desta última empresa, durante o período compreendido entre 15 de outubro e 21 de dezembro de 2018.
- 19 Em 9 de maio de 2019, a Team Power Europe apresentou ao Serviço de Receitas da Teritorialna direktsia Varna na Natsionalna agentsia za prihodite (Direção Territorial da Cidade de Varna da Agência Nacional de Cobrança de Impostos, Bulgária) um pedido de emissão de um certificado A 1 atestando que a legislação búlgara era aplicável ao trabalhador em causa durante o período da sua cedência.
- 20 Por Decisão de 30 de maio de 2019, esse Serviço indeferiu o pedido com o fundamento de que a situação em causa no processo principal não estava abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004. Com efeito, considerou que, por um lado, a relação direta entre a Team Power Europe e o trabalhador em causa não se tinha mantido e, por outro, esta empresa não exercia uma atividade substancial no território búlgaro.
- 21 Para chegar a esta conclusão sobre este último ponto, o referido Serviço baseou-se em diferentes elementos. Em primeiro lugar, o contrato entre a Team Power Europe e a empresa utilizadora em causa foi celebrado de acordo com as condições e os termos do direito alemão. Em segundo lugar, a Team Power Europe foi mencionada nesse contrato com base não na sua inscrição na Agência do Trabalho búlgara mas na autorização de cedência de pessoal emitida pelas autoridades alemãs competentes. Em terceiro lugar, não emprega trabalhadores no território búlgaro, com exceção do pessoal administrativo e de direção. Em quarto lugar, a totalidade do volume de negócios realizado pela Team Power Europe resulta das atividades exercidas pelos trabalhadores temporários cedidos na Alemanha. Em quinto lugar, para efeitos de imposto sobre o valor acrescentado (IVA), a Team Power Europe declara apenas prestações de serviços cujo lugar de execução se situa no território de um Estado-Membro diferente daquele em que se encontra estabelecida. Por último, em sexto lugar, não foi apresentado nenhum contrato celebrado com operadores que exercessem uma atividade no território búlgaro e não foi prestado nenhum serviço de trabalho temporário nesse território.
- 22 Por Decisão de 11 de junho de 2019, o Diretor indeferiu a reclamação administrativa apresentada pela Team Power Europe contra a Decisão de 30 de maio de 2019 do Serviço de Receitas.
- 23 A Team Power Europe interpôs então recurso jurisdicional no Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna, Bulgária) destinado a obter a anulação da decisão do Diretor.
- 24 Em apoio desse recurso, a Team Power Europe alega que o trabalhador em causa no processo principal estava abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 e preenchia as condições estabelecidas nesta disposição para a emissão de um certificado A 1. No que respeita, mais especificamente, à questão de saber se exerce normalmente as suas atividades no território búlgaro, a Team Power Europe alega que realiza nesse território atividades substanciais de seleção, recrutamento e inscrição na segurança social de trabalhadores temporários. Esta atividade não é equiparável ao desempenho de tarefas administrativas puramente internas. Por outro lado, o facto de o seu volume de negócios ser gerado pela realização de transações com empresas utilizadoras estabelecidas num Estado-Membro diferente daquele em que se encontra estabelecida não significa que exerça as suas atividades fora deste último.

- 25 O Diretor sustenta, por seu turno, que a situação em causa no processo principal não está abrangida pelo artigo 12.º, n.º 1, desse regulamento. A este respeito, sublinha, nomeadamente, que a Team Power Europe emprega no território búlgaro, exclusivamente, pessoal administrativo e de direção, que todas as receitas recebidas por esta empresa provêm de atividades por conta de outrem realizadas na Alemanha e que, para efeitos de IVA, a referida empresa declarou apenas prestações de serviços cujo lugar de execução é o território deste último Estado-Membro.
- 26 O Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna), que decide em última instância em matéria de segurança social, constata que as partes no processo principal estão em desacordo, particularmente, quanto à questão de saber se a Team Power Europe exerce uma atividade substancial no território búlgaro, requisito este cujo preenchimento condiciona a aplicabilidade do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 a este processo. Ora, a sua própria jurisprudência contém, consoante as formações de julgamento, decisões divergentes no que se refere à interpretação deste requisito, conforme especificado no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009. Esta divergência diz especialmente respeito aos critérios pertinentes a ter em conta para apreciar se uma empresa de trabalho temporário executa geralmente «atividades substanciais» no território do Estado-Membro no qual se encontra estabelecida, na aceção desta última disposição.
- 27 Segundo uma primeira corrente jurisprudencial, deve considerar-se que uma empresa na situação da Team Power Europe exerce essas atividades na Bulgária. Com efeito, as atividades de seleção, de recrutamento e de cedência de trabalhadores temporários, que constituem as atividades principais de uma empresa de trabalho temporário, são exercidas nesse Estado-Membro. Além disso, são aí celebrados, em conformidade com a legislação búlgara, os contratos de trabalho entre essa empresa e esses trabalhadores. Os contratos entre a empresa de trabalho temporário e as empresas utilizadoras às quais são cedidos os referidos trabalhadores são igualmente celebrados no território búlgaro. Além disso, esta empresa de trabalho temporário recebe a totalidade das suas receitas nesse território, embora o volume de negócios resulte de transações realizadas com empresas utilizadoras estabelecidas noutros Estados-Membros. Por outro lado, está registada como sociedade comercial e para efeitos de IVA, em conformidade com a legislação búlgara.
- 28 De acordo com uma segunda corrente jurisprudencial, não se pode considerar que uma empresa na situação da Team Power Europe executa geralmente uma atividade substancial na Bulgária. Com efeito, essa empresa, mesmo que tenha a sua sede e direção no território búlgaro, emprega neste último unicamente pessoal administrativo e de direção, o que já é suficiente para excluir a aplicação das regras do direito da União em matéria de destacamento. Além disso, todos os trabalhadores temporários em causa foram contratados com vista à sua cedência a empresas utilizadoras estabelecidas na Alemanha, não tendo a Team Power Europe prestado nenhum serviço de trabalho temporário no território búlgaro, no período compreendido entre 22 de maio de 2017 e 29 de maio de 2019. Daqui resulta que a totalidade dos rendimentos e do volume de negócios realizados por esta empresa nesse período provêm exclusivamente de atividades realizadas na Alemanha. Por outro lado, os contratos celebrados com as empresas utilizadoras regem-se pelo direito alemão e são executados na Alemanha.
- 29 O órgão jurisdicional de reenvio considera que a jurisprudência do Tribunal de Justiça decorrente dos Acórdãos de 17 de dezembro de 1970, Manpower (35/70, EU:C:1970:120), e de 10 de fevereiro de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), não permite optar por uma ou outra destas orientações jurisprudenciais e, especialmente, responder à questão de saber se, à luz dos critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça nos n.ºs 42 a 45 deste último acórdão, o respeito da regra prevista no artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 e explicitada no artigo 14.º, n.º 2, do

Regulamento n.º 987/2009, segundo a qual um empregador deve geralmente executar atividades substanciais que não sejam atividades de mera gestão interna no território do Estado-Membro no qual se encontra estabelecido, pressupõe que a empresa de trabalho temporário exerça uma parte substancial das suas atividades de cedência de trabalhadores temporários a favor de empresas utilizadoras que se encontrem estabelecidas e operem no território do mesmo Estado-Membro em que ela própria está estabelecida, ou se é suficiente que essa empresa esteja registada apenas nesse Estado-Membro e aí celebre contratos de trabalho para a cedência desses trabalhadores a empresas utilizadoras estabelecidas noutros Estados-Membros.

- 30 Nestas condições, o Administrativen sad — Varna (Tribunal Administrativo de Varna) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 14.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 987/2009] ser interpretado no sentido de que, para se poder considerar que uma empresa de trabalho temporário exerce normalmente a sua atividade no Estado-Membro no qual se encontra estabelecida, é necessário que execute uma parte substancial da sua atividade de cedência de trabalhadores temporários a favor de utilizadores estabelecidos no mesmo Estado-Membro?»

Quanto à questão prejudicial

- 31 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 deve ser interpretado no sentido de que, para se considerar que uma empresa de trabalho temporário estabelecida num Estado-Membro «exerce normalmente as suas atividades» nesse Estado-Membro, na aceção do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, deve a mesma efetuar uma parte significativa das suas atividades de cedência de trabalhadores temporários a favor de empresas utilizadoras que se encontrem estabelecidas e exerçam as suas atividades no território do referido Estado-Membro.
- 32 A este respeito, importa recordar que as disposições do título II do Regulamento n.º 883/2004, de que faz parte o artigo 12.º, n.º 1, deste regulamento, constituem, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, um sistema completo e uniforme de regras de conflito de leis. Com efeito, estas disposições têm por finalidade não só evitar a aplicação simultânea de várias legislações nacionais e as complicações que daí podem resultar, mas também impedir que as pessoas abrangidas por esse regulamento sejam privadas de proteção em matéria de segurança social, por falta de legislação que lhes seja aplicável (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB e o., C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 40 e jurisprudência referida).
- 33 Assim, desde que uma pessoa esteja abrangida pelo âmbito de aplicação pessoal do Regulamento n.º 883/2004, como definido no seu artigo 2.º, a regra da unicidade estabelecida no artigo 11.º, n.º 1, desse regulamento é, em princípio, aplicável, e a legislação nacional aplicável é determinada em conformidade com as disposições do título II do referido regulamento (Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB e o., C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 41 e jurisprudência referida).
- 34 Para este efeito, o artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004 estabelece o princípio segundo o qual a pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem no território de um Estado-Membro está sujeita à legislação desse Estado (Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB e o., C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 42).

- 35 Este princípio é, no entanto, formulado «[s]em prejuízo dos artigos 12.º a 16.º» do Regulamento n.º 883/2004. Com efeito, em determinadas situações especiais, a aplicação pura e simples da regra geral prevista no artigo 11.º, n.º 3, alínea a), desse regulamento implicaria o risco, não de evitar mas, pelo contrário, de criar, quer ao trabalhador quer ao empregador e às instituições de segurança social, complicações administrativas cujo efeito podia ser entravar o exercício da livre circulação das pessoas abrangidas pelo referido regulamento (Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB e o., C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 43 e jurisprudência referida).
- 36 Entre essas situações especiais figura, nomeadamente, a referida no artigo 12.º do Regulamento n.º 883/2004. Segundo o n.º 1 deste artigo, a pessoa que exerça uma atividade por conta de outrem num Estado-Membro ao serviço de um empregador «que normalmente exerce as suas atividades nesse Estado-Membro», e que seja destacada por esse empregador para realizar um trabalho por conta deste noutro Estado-Membro, continua sujeita à legislação do primeiro Estado-Membro, desde que a duração previsível do referido trabalho não exceda 24 meses e que a pessoa não seja enviada em substituição de outra pessoa destacada.
- 37 Por conseguinte, é suscetível de ser abrangido por esta disposição o trabalhador destacado cujo empregador tenha um vínculo particular com o Estado-Membro em que está estabelecido, na medida em que esse empregador «exerce normalmente as suas atividades» nesse Estado-Membro.
- 38 O artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 especifica que esta última expressão deve ser entendida no sentido de que se refere a um empregador «que execute geralmente atividades substanciais que não sejam atividades de mera gestão interna no território do Estado-Membro no qual se encontra estabelecido», e isto «tendo em conta todos os critérios que caracterizam as atividades levadas a efeito pela empresa em questão», os quais «devem ser adaptados às características específicas de cada empregador e à verdadeira natureza das atividades exercidas».
- 39 Nos n.ºs 42 e 43 do Acórdão de 10 de fevereiro de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), o Tribunal de Justiça, ao interpretar o artigo 14.º, ponto 1, alínea a), do Regulamento n.º 1408/71, que foi substituído pelo artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, declarou que só uma empresa de trabalho temporário que exerça habitualmente atividades significativas no Estado-Membro onde tem a sua sede pode beneficiar da regra especial decorrente do referido artigo 14.º, ponto 1, alínea a), e que, para determinar se é esse o caso, a instituição competente desse Estado-Membro deve examinar o conjunto dos critérios que caracterizam as atividades exercidas por essa empresa. Especificou que, entre esses critérios constam, nomeadamente, o lugar da sede da empresa e da sua administração, o efetivo de pessoal administrativo que trabalha, respetivamente, no Estado-Membro da sede e no outro Estado-Membro, o local onde são recrutados os trabalhadores destacados e aquele onde é celebrada a maior parte dos contratos com os clientes, a lei aplicável aos contratos de trabalho celebrados pela empresa com os seus trabalhadores, por um lado, e com os clientes, por outro, bem como o volume de negócios realizado durante um período suficientemente característico em cada Estado-Membro, entendendo-se que esta lista não é exaustiva, devendo a escolha dos critérios ser adaptada a cada caso específico.
- 40 Todavia, como salientou o advogado-geral, em substância, nos n.ºs 54 e 55 das suas conclusões, esses critérios não permitem responder com precisão à questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio no presente processo.
- 41 Com efeito, os referidos critérios foram expostos pelo Tribunal de Justiça, como resulta, especialmente, dos n.ºs 11 e 15 do Acórdão de 10 de fevereiro de 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75), num contexto diferente do processo principal, uma vez que o processo que deu

origem àquele acórdão dizia respeito a uma empresa de trabalho temporário que, como era dado por assente, exercia atividades de cedência de trabalhadores temporários tanto no Estado-Membro em que estava estabelecida como noutro Estado-Membro. Nesta perspetiva, os critérios recordados no n.º 39 do presente acórdão visavam identificar, para efeitos da determinação da legislação aplicável em matéria de segurança social, o Estado-Membro com o qual esta empresa mantinha os vínculos mais estreitos.

- 42 Em contrapartida, resulta dos autos de que o Tribunal de Justiça dispõe no presente processo que a Team Power Europe só cede trabalhadores temporários a empresas utilizadoras estabelecidas num Estado-Membro diferente daquele em que se encontra estabelecida. É neste contexto que se coloca a presente questão prejudicial, que visa determinar que tipo de atividades deve uma empresa de trabalho temporário realizar de forma significativa no Estado-Membro no qual se encontra estabelecida, para se poder considerar que executa geralmente, nesse Estado-Membro, «atividades substanciais que não sejam atividades de mera gestão interna» na aceção do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 e, portanto, para ser abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004.
- 43 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para a interpretação de uma disposição do direito da União, há que ter em conta não só os termos desta última disposição mas também o contexto em que se insere e os objetivos prosseguidos pela regulamentação de que faz parte (v., nomeadamente, Acórdão de 6 de outubro de 2020, Jobcenter Krefeld, C-181/19, EU:C:2020:794, n.º 61 e jurisprudência referida).
- 44 No que respeita, em primeiro lugar, à redação do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, resulta da mesma que, para determinar se uma empresa executa geralmente «atividades substanciais que não sejam atividades de mera gestão interna» no Estado-Membro no qual se encontra estabelecida, importa, como salientado no n.º 38 do presente acórdão, ter em conta todos os fatores que caracterizam as atividades exercidas por essa empresa, devendo estes fatores ser adaptados às características próprias de cada empregador e à verdadeira natureza das atividades exercidas.
- 45 A este respeito, tratando-se de uma empresa de trabalho temporário como a que está em causa no processo principal, é pacífico entre todos os interessados que participaram no processo no Tribunal de Justiça que essa empresa se caracteriza pelo facto de exercer um conjunto de atividades que consistem em proceder à seleção, ao recrutamento e à cedência de trabalhadores temporários a empresas utilizadoras.
- 46 Importa precisar que estas atividades, nomeadamente as relativas à seleção e ao recrutamento de trabalhadores temporários, não podem ser consideradas «atividades de mera gestão interna» na aceção do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009. Com efeito, este conceito abrange unicamente atividades de natureza exclusivamente administrativa que visam assegurar o bom funcionamento interno da empresa.
- 47 Feita esta precisão, há que determinar se, para uma empresa de trabalho temporário ser abrangida pelo âmbito de aplicação desta disposição, é suficiente que essa empresa exerça de forma significativa, no Estado-Membro no qual se encontra estabelecida, atividades de seleção e de recrutamento de trabalhadores temporários ou se deve igualmente exercer de forma significativa atividades de cedência desses trabalhadores nesse Estado-Membro.

- 48 A este respeito, importa salientar que, embora as atividades de seleção e de recrutamento de trabalhadores temporários revistam uma certa importância para as empresas de trabalho temporário, têm como único objetivo a posterior cedência desses trabalhadores a empresas utilizadoras.
- 49 Em especial, há que salientar que, embora a seleção e o recrutamento de trabalhadores temporários contribuam para gerar o volume de negócios realizado por uma empresa de trabalho temporário, uma vez que essas atividades constituem uma condição prévia indispensável à posterior cedência desses trabalhadores, só a cedência desses trabalhadores a empresas utilizadoras, em execução de contratos celebrados para esse fim com estas últimas, gera efetivamente esse volume de negócios. Com efeito, como a Team Power Europe referiu nas suas observações escritas e na audiência, os rendimentos dessa empresa dependem do montante da remuneração paga aos trabalhadores temporários que foram cedidos a empresas utilizadoras.
- 50 Daqui resulta que só se pode considerar que uma empresa de trabalho temporário que, como a Team Power Europe, exerce as suas atividades de seleção e de recrutamento de trabalhadores temporários no Estado-Membro no qual se encontra estabelecida exerce nesse Estado-Membro «atividades substanciais» na aceção do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, lido em conjugação com o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, se aí exercer também de forma significativa atividades de cedência desses trabalhadores a favor de empresas utilizadoras que se encontrem estabelecidas e exerçam as suas atividades no mesmo Estado-Membro.
- 51 Esta interpretação é corroborada, em segundo lugar, pelo contexto em que se insere o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009.
- 52 Com efeito, há que recordar que esta disposição, na medida em que visa clarificar o alcance do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, que constitui uma derrogação à regra geral prevista no artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, deve ser objeto de interpretação estrita (v., neste sentido, Acórdão de 6 de setembro de 2018, Alpenrind e o., C-527/16, EU:C:2018:669, n.º 95).
- 53 Nestas condições, esta regra derogatória não se pode aplicar a uma empresa de trabalho temporário que, embora exerça, no Estado-Membro no qual se encontra estabelecida, atividades de seleção e de recrutamento de trabalhadores temporários, não procede de modo algum nesse Estado — ou, quando muito, procede apenas de forma negligenciável — à cedência desses trabalhadores a empresas utilizadoras que aí se encontrem igualmente estabelecidas. Com efeito, a aplicação da referida regra derogatória a essa empresa de trabalho temporário teria como consequência submeter ao seu âmbito de aplicação os trabalhadores selecionados e recrutados por essa empresa que exercem as suas atividades principalmente, ou mesmo exclusivamente, num Estado-Membro diferente daquele em que se encontra estabelecida a dita empresa, isto apesar de essa mesma regra se destinar a ser aplicada apenas às situações em que um trabalhador exerce, por um período limitado, as suas atividades num Estado-Membro diferente daquele em que o seu empregador exerce normalmente as suas atividades.
- 54 Por outro lado, há que salientar que a Diretiva 2008/104, que tem especificamente por objeto o trabalho temporário, define, no seu artigo 3.º, n.º 1, alínea b), «empresa de trabalho temporário» como a pessoa singular ou coletiva que, de acordo com a legislação nacional, celebra contratos de trabalho ou constitui relações de trabalho com trabalhadores temporários «que são» cedidos temporariamente a utilizadores a fim de trabalharem sob a autoridade e direção destes.

- 55 Por sua vez, o artigo 3.º, n.º 1, alínea c), desta diretiva define «trabalhador temporário» como um trabalhador com um contrato de trabalho ou uma relação de trabalho com uma empresa de trabalho temporário, «tendo em vista» a sua cedência temporária a um utilizador para trabalhar sob a autoridade e direção deste.
- 56 Estas definições, ao revelarem a finalidade da atividade de uma empresa de trabalho temporário, que consiste na cedência de trabalhadores temporários a empresas utilizadoras, sustentam igualmente a interpretação segundo a qual só se pode considerar que essa empresa exerce no Estado-Membro em que se encontra estabelecida «atividades substanciais» na aceção do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 se aí exercer de forma significativa atividades de cedência desses trabalhadores a favor de empresas utilizadoras que se encontrem estabelecidas e exerçam as suas atividades no mesmo Estado-Membro.
- 57 A interpretação precedente é corroborada, em terceiro lugar, pelo objetivo prosseguido tanto pelo artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 como pela regulamentação da União de que esta disposição faz parte.
- 58 A este respeito, importa recordar que o Regulamento n.º 883/2004, cujas modalidades de aplicação estão previstas no Regulamento n.º 987/2009, visa, como resulta dos seus considerandos 1 e 45 e do artigo 42.º CE, atual artigo 48.º TFUE, com base no qual foi, nomeadamente, adotado, assegurar a livre circulação dos trabalhadores na União Europeia, respeitando ao mesmo tempo as características específicas das legislações nacionais de segurança social, e coordenar os sistemas nacionais de segurança social dos Estados-Membros a fim de garantir o exercício efetivo da livre circulação das pessoas e, assim, contribuir para a melhoria do nível de vida e das condições de emprego das pessoas que se deslocam no interior da União (v., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB e o., C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 63 e jurisprudência referida).
- 59 O artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, cujo alcance é especificado no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, embora tenha, nomeadamente, por objeto promover a livre prestação de serviços, garantida nos artigos 56.º a 62.º TFUE, em benefício das empresas que a ela recorrem, enviando trabalhadores para Estados-Membros diferentes daquele onde estão estabelecidas, também se inscreve, como resulta dos n.ºs 34 a 36 do presente acórdão, no objetivo referido no número anterior, na medida em que prevê uma regra derogatória à regra do Estado-Membro de emprego, prevista no artigo 11.º, n.º 3, alínea a), do Regulamento n.º 883/2004, a fim de evitar as complicações que poderiam resultar da aplicação desta última regra e, assim, superar os obstáculos suscetíveis de entravar a livre circulação dos trabalhadores (v., neste sentido, Acórdão de 25 de outubro de 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, n.ºs 37 e 38 e jurisprudência referida).
- 60 Em particular, a fim de evitar que uma empresa estabelecida no território de um Estado-Membro seja obrigada a inscrever os seus trabalhadores, normalmente sujeitos à legislação em matéria de segurança social desse Estado-Membro, no regime de segurança social de outro Estado-Membro para onde são enviados para executar trabalhos com duração limitada no tempo, o artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 permite à empresa manter a inscrição dos seus trabalhadores no regime de segurança social do primeiro Estado-Membro (v. Acórdão de 25 de outubro de 2018, Walltopia, C-451/17, EU:C:2018:861, n.º 39 e jurisprudência referida).
- 61 Ao prever essa derrogação, o legislador da União concedeu às empresas que exercem a livre prestação de serviços garantida pelo Tratado FUE uma vantagem em matéria de segurança social que não decorre do simples exercício dessa liberdade.

- 62 Ora, permitir às empresas de trabalho temporário que recorrem à livre prestação de serviços beneficiar desta vantagem quando orientam as suas atividades de cedência de trabalhadores temporários, exclusiva ou principalmente, para um ou vários Estados-Membros diferentes daquele em que estão estabelecidas poderia incitar essas empresas a escolher o Estado-Membro no qual pretendem estabelecer-se, em função da legislação de segurança social deste último, com o único objetivo de beneficiarem da legislação que lhes é mais favorável nesta matéria e, assim, permitir o «*forum shopping*».
- 63 É verdade que o Regulamento n.º 883/2004 institui unicamente um sistema de coordenação das legislações dos Estados-Membros em matéria de segurança social, sem proceder à harmonização dessas legislações, e que é inerente a tal sistema subsistirem diferenças entre os regimes de segurança social destes últimos, nomeadamente no que respeita ao nível de contribuições para a segurança social a pagar pelo exercício de uma certa atividade (Acórdão de 16 de julho de 2020, AFMB e o., C-610/18, EU:C:2020:565, n.º 68 e jurisprudência referida).
- 64 Todavia, o objetivo prosseguido por este regulamento, que consiste em promover a livre circulação dos trabalhadores e, no caso de destacamento de trabalhadores, a livre prestação de serviços, oferecendo uma vantagem em matéria de segurança social às empresas que exercem essa liberdade, poderia ficar comprometido se a interpretação do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 equivallesse a facilitar a possibilidade de essas empresas utilizarem a regulamentação da União na matéria com o único objetivo de tirar proveito das diferenças existentes entre os regimes nacionais de segurança social. Em especial, tal uso desta regulamentação poderia exercer pressão no sentido da deterioração dos sistemas de segurança social dos Estados-Membros ou até levar a uma redução do nível de proteção oferecido por estes.
- 65 Por outro lado, ao permitir às empresas de trabalho temporário explorar as diferenças existentes entre os sistemas de segurança social dos Estados-Membros, uma interpretação do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004 e do artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 segundo a qual os trabalhadores temporários recrutados por essas empresas continuariam inscritos no regime de segurança social do Estado-Membro no qual estas últimas se encontram estabelecidas, apesar de não exercerem nenhuma atividade significativa de cedência desses trabalhadores a favor de empresas utilizadoras que aí estão igualmente estabelecidas, teria por efeito criar entre as diferentes modalidades de emprego possíveis uma distorção da concorrência a favor do recurso ao trabalho temporário relativamente às empresas que recrutam diretamente os seus trabalhadores, os quais estariam inscritos no regime de segurança social do Estado-Membro em que trabalham.
- 66 Daqui resulta que, embora uma empresa de trabalho temporário que exerce a sua atividade de cedência de trabalhadores temporários exclusiva ou principalmente a empresas utilizadoras estabelecidas num Estado-Membro diferente daquele em que ela própria se encontra estabelecida tenha o direito de invocar a livre prestação de serviços garantida pelo Tratado FUE, tal empresa não pode, em contrapartida, beneficiar da vantagem oferecida em matéria de segurança social pelo artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, que consiste em manter o vínculo desses trabalhadores à legislação do Estado-Membro em que a empresa se encontra estabelecida, dado que essa vantagem está subordinada ao exercício, por essa empresa, de uma parte significativa da sua atividade de cedência de trabalhadores a favor de empresas utilizadoras que se encontrem estabelecidas e exerçam as suas atividades no território do Estado-Membro no qual ela própria se encontra estabelecida.

- 67 Por conseguinte, o exercício, por uma empresa de trabalho temporário, de atividades, ainda que significativas, de seleção e de recrutamento de trabalhadores temporários no Estado-Membro no qual se encontra estabelecida é insuficiente, por si só, para que se possa considerar que essa empresa «exerce normalmente as suas atividades» nesse Estado-Membro, na aceção do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, conforme especificado no artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009, e possa, portanto, invocar a regra derogatória prevista na primeira destas disposições.
- 68 Tendo em conta todas as considerações precedentes, importa responder à questão submetida que o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento n.º 987/2009 deve ser interpretado no sentido de que, para se considerar que uma empresa de trabalho temporário estabelecida num Estado-Membro «exerce normalmente as suas atividades» nesse Estado-Membro, na aceção do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 883/2004, essa empresa deve efetuar uma parte significativa das suas atividades de cedência de trabalhadores temporários a favor de empresas utilizadoras que se encontrem estabelecidas e exerçam as suas atividades no território do referido Estado-Membro.

Quanto às despesas

- 69 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) declara:

O artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 987/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, deve ser interpretado no sentido de que, para se considerar que uma empresa de trabalho temporário estabelecida num Estado-Membro «exerce normalmente as suas atividades» nesse Estado-Membro, na aceção do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 883/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social, conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 465/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, essa empresa deve efetuar uma parte significativa das suas atividades de cedência de trabalhadores temporários a favor de empresas utilizadoras que se encontrem estabelecidas e exerçam as suas atividades no território do referido Estado-Membro.

Assinaturas